

University of Groningen

## Besluitvorming rond procesmatige prioritering: vertrouwen in macht?

Halbersma, S.; Ike, P.

*Published in:*  
Planologische Discussiebijdragen 1996, deel 1

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
1996

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
Halbersma, S., & Ike, P. (1996). Besluitvorming rond procesmatige prioritering: vertrouwen in macht? In Stichting PDD (editor), *Planologische Discussiebijdragen 1996, deel 1* (blz. 21-30). Delft University Press.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

**BESLUITVORMING ROND PROCESMATIGE PRIORITERING:  
VERTROUWEN IN MACHT?**

drs. Sieds Halbesma en ir. Paul Ike  
Vakgroep Planologie en Demografie  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

**SAMENVATTING**

Om een beter inzicht te krijgen in het proces van de prioriteitstelling van (hoofd)infrastructuur zijn in de vervoerregio's Utrecht en Eemland de procesmatige aspecten van een dergelijk besluitvormingsproces onderzocht. Uit de studie kwam naar voren dat helderheid en transparantie van het besluitvormingsproces goed bewaakt dienen te worden. Dit kan geschieden door de afwegingsmethodiek in duidelijke fasen op te delen met ieder een eigen eindpunt. Hierbij dient abstractie zoveel mogelijk te worden voorkomen. Bij de organisatie van het proces moet goed worden vastgesteld wie besluit en wie adviseert. Een goede informatie-uitwisseling tussen bestuurders en overige participanten is daarbij essentieel. Uit de studie bleek verder dat het doel en het belang van een prioriteitstelling in de beginfase van het proces goed duidelijk gemaakt moet worden bij de bestuurders.

**Stellingen**

1. Het proces van prioritering van (hoofd)infrastructuur is een black-box. Het openen van deze black box is gewenst.
2. Een gestructureerde organisatie van het besluitvormingsproces en een goede informatie-uitwisseling tussen de actoren is van groot belang. Ook al is dit een open deur, het moet helaas steeds weer benadrukt worden. Een verschil in informatie geeft verschil in macht.
3. Het is voor een besluitvormingsproces noodzakelijk om op strategisch niveau de abstractie te verminderen teneinde op operationeel niveau sneller consensus te bereiken.

**1. Inleiding**

In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II) is gekozen voor een integrale aanpak van het verkeers- en vervoersbeleid. Omdat het overheidsbudget niet toereikend is om alle projecten te realiseren, dienen prioriteiten gesteld te worden. De bestaande sectorale afwegingsmethodieken voldoen op zich aan de eisen die aan projecten binnen de eigen sector moet worden gesteld, maar blijken onvoldoende geschikt voor een meer integrale totaal-aanpak. De projectgroep Integrale Prioriteitstelling (Hoofd) Infrastructuur (Project Pi) van het Ministerie van Verkeer en

Waterstaat is sinds 1993 bezig met de ontwikkeling van een adequate werkwijze voor de afweging van de beleidsdoelen en belangen op een hoog abstractieniveau in relatie tot de aanleg van hoofdinfrastructuur. Het project beoogt een proces van gestructureerde afwegingen en keuzes in gang te zetten waardoor een draagvlak voor de gestelde prioriteiten inzake de aanleg van (hoofd)infrastructuur kan worden verkregen. Daarnaast zal de methodiek een functie moeten vervullen in het proces van besluitvorming over verdeling van de financiële middelen.

Een prioritering van infrastructurale projecten is in principe een besluitvormingsproces waarin op basis van inhoudelijke informatie tot een duidelijke keuze in volgorde wordt gekomen. Dergelijke inhoudelijke informatie bestaat uit kwantitatieve en kwalitatieve gegevens, zoals geluidhinder, milieuschade, mobiliteitstoename, of -reductie, etc. Deze inhoudelijke gegevens worden vervolgens gekoppeld aan beleidsanalytische aspecten zoals doelstellingen, alternatieven, criteria en evaluatiemethoden. Naast de beleidsinhoudelijke aspecten kunnen gedurende de prioritering van infrastructurale projecten in het besluitvormingsproces ook procesmatige aspecten worden onderscheiden. De betrokken partijen dienen middels overleg en interactie tot consensus te komen. Daarbij komen aspecten aan de orde welke betrekking hebben op de relaties tussen de betrokken partijen, zoals vertrouwen, inzet en inbreng van macht over onder andere kennis, informatie en financiën.

Voor de ontwikkeling van de integrale afwegingsmethodiek is bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gekozen voor een flexibele prioriteringsmethodiek, afgestemd op de huidige wetgeving, waarbij de nadruk ligt op de procesmatige aspecten. Integraliteit van een prioriteitstelling, waarbij samenhang tussen verschillende doelstellingen en criteria van de vervoerwijzen van belang is, kan door goede interactie tussen de betrokken partijen gerealiseerd worden. Welke procesmatige aspecten zich voordoen en welke voorwaarden gesteld dienen te worden aan een interactieve prioriteitstelling was echter onduidelijk. In deze bijdrage wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de besluitvorming rond de procesmatige prioritering van infrastructurale projecten (Halbesma, 1995). Aan de hand van de theorie en een procesevaluatie van het besluitvormingsproces van een tweetal cases wordt gepoogd hier enig zicht op te krijgen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de eerdergenoemde projectgroep van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

In volgende paragraaf zal allereerst dieper worden ingegaan op de procesmatige aspecten van de prioriteitstelling. Vervolgens zullen de twee cases behandeld worden. Hierbij wordt ingegaan op de procesmatige aspecten van het besluitvormingsproces van een tweetal interactieve prioriteitstellingen in de vervoerregio's Utrecht en Eemland. Ten slotte worden in de laatste paragraaf enkele conclusies over de voorwaarden waaronder een interactieve prioriteitstelling toepasbaar is op een rijtje gezet.

## **2. Procesmatige aspecten van prioriteren**

Volgens Teisman (1992) neemt het beleidsveld tijdens de besluitvorming over ruimtelijke investeringen een structuur aan van wederzijds afhankelijke partijen (actoren). Hij stelt dat het besluitvormingsproces een kluwen van reeksen van beslissingen over een specifiek issue is. De kluwen ontstaat doordat de reeks van de



ene actor die van de andere beïnvloedt.

### **Actoren en netwerken**

Actoren zijn de basiseenheden in het proces. Teisman omschrijft ze als *'eenheden, die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij.'* De partijen kunnen als zodanig optreden, maar zijn vaak organisatie-onderdelen, groepen, individuele of coalitionele vertegenwoordigers van partijen, die als handelende eenheden optreden. Tijdens het proces kunnen de actoren vanuit hun positie verschillende stadia één of meerdere verschillende rollen aannemen. Een dergelijke rol duidt op de bijdrage en de daadwerkelijke invulling daarvan van de actoren aan de besluitvorming, terwijl het begrip positie meer gerelateerd is aan de mogelijkheden van de actor (Evan, 1976).

Indien de actoren niet meer om elkaar heen kunnen en als gevolg daarvan ingewikkelde relatiepatronen tot stand gebracht worden, neemt het beleidsveld de structuur aan van een netwerk, waarbinnen relationele interactiepatronen ontstaan (Hufen & Ringeling, 1990). Dit netwerk vormt de gehele omgeving van de actor, terwijl de besluitvorming in een beperktere omgeving plaatsvindt. De interne relaties in een netwerk zijn niet gebaseerd op een hiërarchische structuur met een machtsmonopolie voor een of enkele actoren. De actoren zijn afhankelijk van en veroordeeld tot elkaar als één actor die beschikt over de middelen die een ander nodig heeft en waarvoor geen substitutie aanwezig is (Pfeffer & Salancik, 1978). Teisman onderscheidt in een netwerk van ruimtelijke investeringen een zestal middelen: verdeling van autoriteit, financiële subsidies, informatie over produkt, markt en middelen, eigendom van grond, legitimiteit en politiek draagvlak en steun. De samenstelling van deze middelen beïnvloeden gezamenlijk de patronen van wederzijdse afhankelijkheid.

Bovenstaande benadering is als denkkader gebruikt bij de analyse van de case-studies.

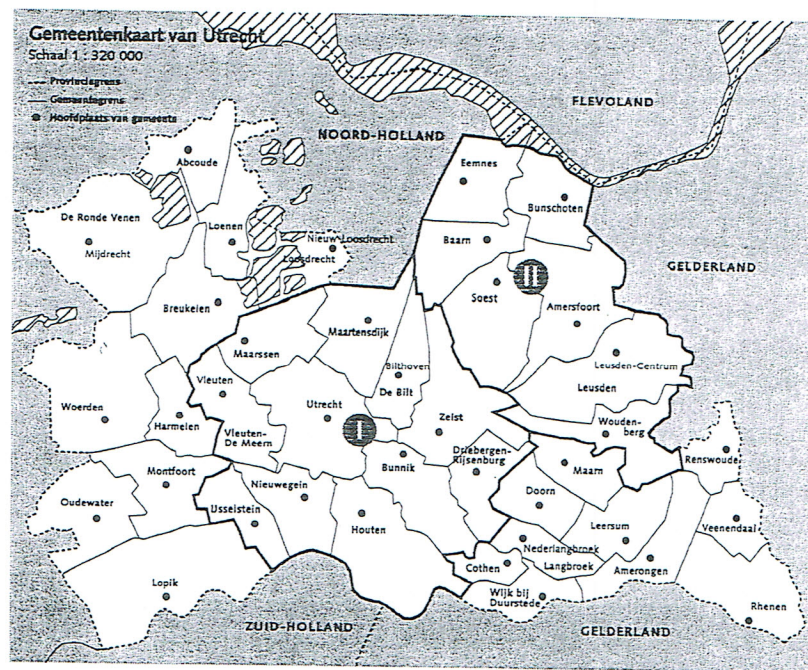
### **3. Case-studies Utrecht en Eemland**

In 1994 kregen een tweetal onderzoeksbureau's van de Rijkswaterstaat Directie Utrecht de opdracht een prioriteitstelling voor de regionale infrastructurele projecten in de vervoerregio's Utrecht en Eemland te ontwikkelen.

Beide vervoerregio's zijn opgebouwd rondom een centrale spil. In Utrecht is dat de stad Utrecht, in Eemland de stad Amersfoort. Deze steden vormen in zowel absolute inwonersaantallen als in relatieve verkeers- en vervoersintensiteiten een dominante factor. De inwonersaantallen steken in beide gemeenten ver uit boven de overige gemeenten in de respectievelijke vervoerregio's. De vervoerregio's Utrecht en Eemland zijn geografisch gepositioneerd in het hart van Nederland. Gezamenlijk omvatten ze een groot gedeelte van de provincie Utrecht (Figuur 1). In relatieve zin spelen de steden Utrecht en Amersfoort een belangrijke rol in de regio's, omdat ze het knooppunt vormen voor verschillende modaliteiten. Het openbaar vervoer, de autowegen en in iets mindere mate het fietsverkeer is namenlijk sterk geconcentreerd op deze centrale steden.



**Figuur 1** De geografische ligging van de vervoerregio's Utrecht en Eemland met de aangesloten gemeenten ten tijde van de prioriteitstelling



I is de vervoerregio Utrecht II is de vervoerregio Eemland  
Bron: Topografische Dienst, 1989

#### Prioriteringsmethodiek

De ontwikkeling van de afwegingsmethode had een tweeledig doel. Enerzijds om afwegingscriteria te ontwikkelen, op grond waarvan de projecten bij de regionale verkeers- en vervoersplannen (RVVP) kunnen worden voorzien van een prioriteitstelling. Anderzijds om zowel gelijksoortige als ongelijksoortige projecten te kunnen afwegen en te vertalen in een uitvoeringsprogramma, waarin de samenhang tussen de projecten tot zijn recht komt. Dit diende op een zodanige wijze gebeuren dat inzicht werd verkregen in de motieven en keuzes, gemaakt door de verschillende actoren in het proces. Aan de hand van deze punten heeft het onderzoeksbureau een interactieve afwegingsmethode ontwikkeld, die naast een inhoudelijke afweging tussen projecten op basis van een 'harde' set van criteria, een sterk accent legt op een procesmatige aanpak, waardoor via communicatie en interactie tijdens het gehele proces de prioriteiten verschoven kunnen worden (Le Clerq & Van der Ploeg, 1994).

In zowel de regio Utrecht als Eemland konden twee soorten actoren worden onderscheiden, welke een rol hebben gespeeld in het prioriteringsproces. In de eerste plaats waren dat de bij de vervoerregio aangesloten gemeenten. Deze actoren waren verantwoordelijk voor de uiteindelijke beslissingen die genomen zijn in het proces.

Daarnaast waren in beide processen actoren die als adviseurs optraden. Deze adviseurs dienden de gemeenten op specifieke gebieden van informatie te voorzien als basis van de te maken prioriteiten. In de vervoerregio Utrecht waren, in tegenstelling tot de vervoerregio Eemland, geen openbaar vervoerprojecten ontwikkeld. Daarom zijn de adviserende instellingen - provincie Utrecht, Rijkswaterstaat en de Kamer van Koophandel in Utrecht - uitgebreid met de openbaar vervoerbedrijven Midnet en GVV. Organisatorisch waren de betrokkenen bij het proces opgedeeld in een tweetal gebruikelijke groepen: een ambtelijke en een bestuurlijke werkgroep. De ambtelijke werkgroep was samengesteld uit de ambtenaren van de gemeenten en ambtelijke vertegenwoordigers van de adviseurs, welke in staat waren om inhoudelijke vragen binnen hun dienst uiteen te zetten. Daarnaast bestond er een bestuurlijke werkgroep bestaande uit de wethouders verkeer en vervoer en de bestuurlijke vertegenwoordigers van de adviseurs.

De in de vervoerregio's Utrecht en Eemland gehanteerde interactieve afwegingsmethodiek was opgebouwd uit een zestal fasen (Figuur 2).

#### **Proces-analyse**

De eerste fase bestond uit het vaststellen van de uitgangspunten. De interactieve afwegingsmethodiek is niet een vaste methode. De invulling hangt af van de specifieke situatie waarin hij wordt toegepast. In Eemland zijn in deze fase gesprekken gevoerd met alle wethouders van de aangesloten gemeenten en de bestuurlijke vertegenwoordigers van adviseurs. In Utrecht zijn de uitgangspunten op een indirectere wijze geïnventariseerd. Dit gebeurde tijdens de discussies over de te prioriteren projecten en de te hanteren afwegingscriteria gedurende de eerste ambtelijke sessies. De reden hiervoor was het grotere aantal actoren in dit proces.

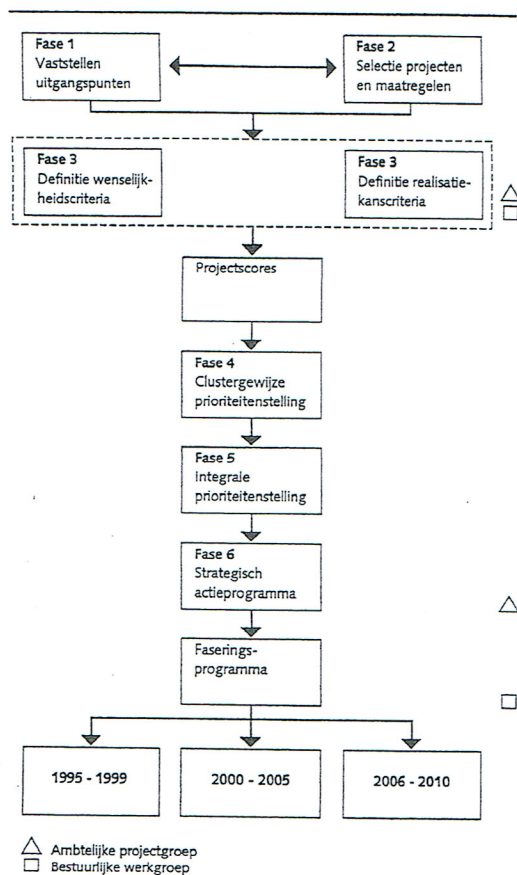
De tweede fase bestond enerzijds de definiëring van projecten en maatregelen en anderzijds uit de selectie van de te prioriteren projecten. Voordat tot een selectie van de projecten kon worden overgegaan moesten ze eerst worden benoemd. Om vervolgens tot een overzichtelijke lijst te komen, zijn de projecten geclusterd naar vervoerswijze en naar type maatregel. In beide vervoerregio's bestond een groot onderscheid tussen de mate van uitwerking en detaillering van de ingebrachte projecten. Sommige projecten waren slechts een gelokaliseerd knelpunt, terwijl andere projecten, volledig kwantitatief onderbouwd, klaar voor uitvoering waren.

Vervolgens zijn in fase drie de afwegingscriteria en hun relatieve waarde gedefinieerd. Bij de beoordeling van de projecten zijn twee typen criteria gehanteerd. Ten eerste criteria die de effectiviteit van de projecten bepalen in relatie tot de geformuleerde beleidsdoelstellingen (de wenselijkheidcriteria). Deze koppeling van doelstelling aan criteria was voor de ambtenaren eerst vrij abstract. Gaandeweg het proces werd deze abstractie door de groepsinteractie opgelost. De tweede groep criteria gaf aan in hoeverre projecten al voldeden aan bepaalde realiseringsvoorwaarden in financiële, politieke, technische of procedurele zin (de realiseringskanscriteria). Bij het vaststellen van de relatieve waarde van de afwegingscriteria werd met gewichten uitdrukking gegeven aan de politieke accenten die men wenste te leggen bij de verschillende onderdelen in het verkeers- en vervoersbeleid. Deze politieke taak werd in Eemland ook daadwerkelijk door de bestuurders uitgevoerd. Dit in tegenstelling tot de regio Utrecht, waar de vraag over de gewichtstoekenning wel bij de wethouders werd

uitgezet, maar de respons erg laag was.

De projectcores ontstonden vervolgens door de koppeling van de geselecteerde projecten aan de wenselijkheid- en realiseringskanscriteria.

*Figuur 2 Proces van interactieve afwegingsmethode*



Bron: Van der Ploeg en Le Clercq, 1994

In de vierde fase vond de geclusterde prioriteitstelling plaats. Door het ontbreken van kwantitatieve gegevens zijn de projecten na een ambtelijke teamanalyse van de kwalitatieve projectcores in een eerste rangordening gezet. Tegelijkertijd vond er in de bestuurlijke werkgroep een kwalitatieve prioriteitstelling plaats. Deze bestuurlijke prioriteitstelling werd door het onderzoeksbureau geanalyseerd en toegevoegd aan de uitkomst van de ambtelijke prioriteitenlijst. In een laatste bestuurlijke sessie is men tot een uiteindelijke consensus gekomen, waarbij politieke aspecten de uitkomst van de



prioriteitstelling na de multi criteria-analyse nog tot enkele aanpassingen leidde.

De vijfde fase van het prioriteringsproces volgens de interactieve afwegingsmethodiek stelde prioriteiten vanuit de verschillende clusters. Daardoor werd tot een integrale prioritering gekomen. Het stellen van prioriteiten door de clusters van gelijksoortige projecten gebeurde aan de hand van de methode van 'schuivende panelen'. Hierbij werd op basis van beschikbare budgetten aangegeven welke projecten binnen welke cluster prioriteit gegeven kon worden bij de allocatie van de beschikbare gegevens. Nog in Utrecht, noch in Eemland is deze methode echter toegepast. Daarvoor bestond er te weinig inzicht in de beschikbare budgetten en de projectkosten. In Utrecht is derhalve gekozen voor een alternatieve procedure. Aan de ambtelijke werkgroep is gevraagd, op basis van de kwalitatieve informatie, de 15 belangrijkste projecten aan te geven. Over een aantal projecten bestond zonder meer overeenstemming. Over de prioriteit van de overige projecten bestond een verschil van mening. Op basis van een uitwisseling van argumenten is uiteindelijk tot de formulering van een gemeenschappelijk integraal prioriteitenprogramma gekomen.

De zesde en laatste fase van de interactieve afwegingsmethode was het strategisch actieprogramma. In zowel Utrecht als Eemland is vergeefs gepoogd te komen tot een uitvoeringsprogramma. De redenen hiervoor zijn de verschillende ontwikkelingsstadia van de projecten en de onduidelijkheden over de financieringstromen voor de vervoerregio en de kosten van de afzonderlijke projecten.

#### **4. Procesevaluatie**

Voor de evaluatie van het besluitvormingsproces rond de prioriteitstellingen in Utrecht en Eemland is in onderhavig onderzoek het pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen voor infrastructurele projecten van Teisman als uitgangspunt genomen. Het pluricentrisch perspectief vertaalt de procesevaluatie in onder meer een strategieanalyse en een beoordeling van het besluitvormingsproces. In Tabel 1 worden deze aspecten van de evaluatie met de onderzoeksresultaten weergegeven en in het vervolg van de paragraaf zullen ze verder worden uitgewerkt.

Daarbij is uitgegaan van een drietal assumpties:

1. Alle actoren in een beleidstelsel staan in wederzijdse relatie tot elkaar.
2. Een alleenbeslissingsrecht van actoren leidt niet tot een bevredigend beleid.
3. Het gemeenschappelijk belang is toetssteen van het beoordelen van beleid.

##### **Strategie-analyse**

Middeleninzet en ambities zijn de ingrediënten van het strategisch gedrag. Het strategisch gedrag is volgens Teisman (1992) 'een reeks van beslissingen, genomen door een actor, waarmee deze inzicht geeft in zijn doelen, de middelen die hij inzet en de criteria die hij hanteert om medewerking aan het beleid te verlenen. Door de interactie in het besluitvormingsproces krijgen de actoren nieuwe inzichten en komen daardoor tot strategiewijzigingen. Hij onderscheidt een tweetal strategieën. Afwisselend toont een actor doelzoekend (reactief) en doelrealiserend (offensief) gedrag. Dit gedrag is afhankelijk van de scoringskansen die de actor zich weet te creëren. Voor beide

strategieën kan tevens een onderscheid gemaakt worden tussen een autonome en een interactieve instelling. In de prioriteringsprocessen in Utrecht en Eemland zijn interactieve strategieën gevoerd. De meeste gemeenten waren overtuigd van het belang van de prioritering van de projecten. De overige gemeenten participeerden slechts in het proces door de verbondenheid aan de vervoerregio. Toch hebben ook deze gemeenten een interactieve instelling getoond. Alle gemeenten hebben een doelrealiserende strategie gevoerd. Tijdens elke fase van het proces bestond de mogelijkheid voor de gemeenten om initiatieven in te passen, waardoor iedere gemeente zijn doelen kon ventileren. Over de toekenning van de criteria en gewichten bestonden geen grote verschillen. In hoofdlijnen was men het zowel in Utrecht als in Eemland hierover eens, slechts enkele nuanceverschillen werden door middel van overleg geëffend. De adviseurs, met uitzondering van de Kamer van Koophandel, hebben in het proces navenant hun doelstellingen een reactieve strategie gevoerd. Rijkswaterstaat en de provincie Utrecht hebben zich afzijdig gehouden van de waardeoordelen over beslissingen. Ze hebben slechts de gemeenten van informatie voorzien bij onduidelijkheden. De openbaar vervoerbedrijven Midnet en GVVU hebben in Utrecht op de vraag van de gemeenten naar een openbaar vervoersprojectenplan gereageerd. De Kamer van Koophandel, als vertegenwoordiger van het bedrijfsleven, had een andere opvatting dan de overheidsinstellingen over het verkeers- en vervoersbeleid. Voor deze adviseur is openbaar vervoer niet de primaire oplossing voor de problematiek.

*Tabel 1 Analyse en beoordeling van de prioriteitstellingen in Utrecht en Eemland*

| onderzoeksactiviteit                     | concept                  | gemeenten   | adviseurs                                      |
|--|--------------------------|---|--|
| analyseren van het gedrag van de actoren | strategie                | doelrealisering van gemeentelijke projecten                           | doelzoekend en adviserend, KvK doelrealiserend |
| beoordelen van het beleid- (resultaat)   | gemeenschappelijk belang | door open- en leerproces grotendeels bevredigend                      | algemeen bevredigend                           |
| beoordelen inhoud van interactie         | doelvervlechting         | grote mate van win-win situatie                                       | idem, m.u.v. KvK                               |
| beoordelen intensiteit van interactie    | doelkoppelen             | hoge intensiteit in Eemland. In Utrecht lager, enige miscommunicaties | hoge intensiteit in Eemland en Utrecht         |
| beoordelen van de interactiestructuur    | arrangeren               | structuur op basis van autonomie, evenredigheid en redelijkheid       | geen beslisbevoegdheid                         |

#### **Beoordeling van het besluitvormingsproces**

Om tot een beoordeling het besluitvormingsproces te komen is gekeken naar een tweetal indicatoren: gemeenschappelijk belang en adequaatheid van het proces.

De mate waarin het gemeenschappelijk belang gediend is, waardoor er een bevredigend resultaat kon ontstaan voor de actoren, is geoperationaliseerd door te kijken naar enerzijds het democratische gehalte en anderzijds de effectiviteit van het proces. Iedere actor heeft tijdens het proces de mogelijkheid gehad om zijn of haar doelstellingen te ventileren en initiatieven in te brengen, waarna er ook terdege rekening mee werd gehouden. Er bestond in principe geen invloed-onderscheid tussen de gemeenten. De gemeenten stonden op dit punt sterker dan de adviseurs aangezien het beslissingsrecht



bij de gemeenten lag. De Kamer van Koophandel heeft ook steeds zijn initiatieven kunnen inbrengen, maar vond weinig gehoor voor zijn standpunten bij de gemeenten. Van andere gemeenten werd nieuwe informatie over de projecten ingebracht, welke door de adviseurs tegen elkaar werden afgewogen. Daarnaast werden nog twee andere aspecten tijdens het proces duidelijk. Ten eerste de afwezigheid van kwantitatieve informatie. Door de afwezigheid van de technisch-wetenschappelijke informatie omtrent de projecten moest de prioritering op een kwalitatieve wijze voltrokken worden. Op een tweede plaats bleken de financiële consequenties van de prioritering erg onduidelijk.

De adequaatheid van het besluitvormingsproces was de tweede beoordelings-indicator. Adequaatheid kan omschreven worden als mate van doelrealisatie. Deze indicator is getoetst aan een drietal criteria. Ten eerste was dat de inhoud van interactie (doelvervlochtening). De kennis van de gemeenten over de doelstellingen van de andere gemeenten bleef in de ambtelijke sessies beperkt tot de naam van een project, met hoogstens een zeer globale omschrijving. Slechts over de projecten in de naburige gemeenten bestond meer kennis, welke al opgedaan was voor het proces. In de bestuurlijke sessie is wel enige aandacht besteed aan elkaars doelstellingen, omdat daar veel onduidelijkheid over bestond. Toch is het bij globale informatie gebleven. Het tweede criterium voor toetsing van de adequaatheid van het proces was de mate van interactie (doelkoppeling). Interactie heeft een zeer grote rol gespeeld in de prioriteringsprocessen voor de vervoerregio's Utrecht en Eemland. In de vervoerregio Eemland hebben alle gemeenten alle sessies bijgewoond. In Utrecht was dit niet het geval. Om een tweetal redenen waren hierbij niet alle gemeenten betrokken. Ten eerste hadden enkele gemeenten door tijds- of personeelsgebrek niet de mogelijkheid deel te nemen aan de overleggronden. Ten tweede, en belangrijker, was de waarde van de prioriteitstelling voor enkele gemeenten niet groot genoeg om daar relatief veel tijd in te investeren. Het laatste criterium voor toetsing van de adequaatheid van was de structuur van het interactie (arrangering). De structuur waarbinnen de actoren de interactie vorm hebben gegeven toonde grote overeenkomsten met het bestuursacckoord, waarin wordt uitgegaan van verhoudingen tussen gemeenten, gebaseerd op autonomie, zoveel mogelijk beleidsruimte bij medebewind, evenredigheid en redelijkheid. Tijdens het proces heeft een duidelijke taakverdeling plaatsgevonden. De splitsing van ambtelijke en bestuurlijke sessies werd over het algemeen als positief ervaren. De ambtenaren konden informatie verzamelen en de prioritering voorbereiden, waarna de bestuurders de knopen konden doorhakken. Toch zijn hier enkele kritische kanttekeningen over op te maken. De interne lijnen binnen de gemeenten dienen kort te zijn. Is de terugkoppeling tussen ambtenaar en bestuurder niet optimaal dan ontstaan er, zoals in enkele gemeenten is voorgekomen, onduidelijkheden voor beide vertegenwoordigers van de gemeente.

## 5. Discussie

Afgaande op de resultaten van de theorie omtrent besluitvorming en de proces-analyse en -evaluatie van de cases in de vervoerregio's Eemland en Utrecht kan de volgende conclusie worden getrokken, welke als uitgangspunt voor een mogelijke discussie kan gelden. Er dient streng gewaakt te worden over de helderheid en transparantie van het besluitvormingsproces omtrent de prioriteitstelling. De actoren moeten gedurende het



gehele proces inzicht in de ontwikkelingen kunnen houden. De black-box moet geopend worden. Op basis van deze conclusie kunnen een tweetal uitgangspunten opgeteld worden, welke gelden als voorwaarde voor het goed verlopen van een interactieve prioriteitstelling van infrastructurele projecten.

Het eerste uitgangspunt dat kan bijdragen aan de helderheid van het proces is enerzijds een gestructureerde organisatie van de actoren en anderzijds een goede informatie-uitwisseling. De interactieve afwegingsmethodiek gaf een strikte tweedeling tussen de beslissende en adviserende taken van de gemeenten en de overige instellingen. Daarnaast was er een onderscheid aangebracht in de ambtelijke en bestuurlijke taken. Tevens dient er tussen de ambtenaren en bestuurders van de gemeenten een goede feed-back te bestaan. De afwezigheid van kwantitatieve en financiële informatie van de projecten kan resulteren in respectievelijk een subjectieve en een moeilijk aan doelstellingen te relateren prioriteitstelling.

De tweede voorwaarde voor het goed verlopen van een interactieve prioriteitstelling bestaat uit de noodzaak om het doel en belang van een prioriteitstelling vooral in de beginfase van het proces te benadrukken. In de case van de vervoerregio Utrecht zijn de bestuurders van de gemeenten pas laat in het besluitvormingsproces betrokken. Dit heeft tot mede gevolg gehad dat enkele gemeenten volledig of grotendeels geen waarde aan de prioriteitstelling hechtten. Tevens heeft dit geleid tot een desinteresse van sommige Utrechtse bestuurders over de politieke taak van het toekennen van gewichten aan de afwegingscriteria. De afwegingsmethodiek moet vervolgens opgebouwd zijn uit een aantal duidelijk van elkaar afgebakende fasen met ieder een eigen eindpunt. Daarbij moet gelet worden op het voorkomen van abstractie, wat kan leiden tot verlenging van het proces en een verminderd zicht op het belang van de prioriteitstelling.

## Literatuur

Clerq, F. le & G. van der Ploeg, Interactieve afwegingsmethode, een methode voor het prioriteren van projecten uit regionale verkeers- en vervoersplannen, concept, 1994.

Evan, W.M., Interorganisational relations, Penguin Books, Harmondsworth, 1976.

Halbesma, S., Evaluatie van het besluitvormingsproces omtrent prioritering van infrastructurele projecten in de vervoerregio's Eemland en Utrecht, Project Pi, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 1995.

Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling, Beleidsnetwerken; overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking, VUGA, Den Haag, 1990.

Pfeffer, J. & G.R. Salancik, The external control of organisations: A resource dependence perspective, New York, 1978.

Teisman, G.R. Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, VUGA, Den Haag, 1992.